

Pubblicato il 04/09/2024

N. 07422/2024REG.PROV.COLL.
N. 02649/2023 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Settima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 2649 del 2023, proposto dalla Paguro S.r.l. unipersonale, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avv.ti Harald Bonura, Francesco Fonderico e Giuliano Fonderico e con domicilio eletto presso lo studio legale Bonura-Fonderico, in Roma, corso Vittorio Emanuele II, n. 173;

contro

Regione Lazio, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avv. Rita Santo e con domicilio eletto presso l'Avvocatura Regionale, in Roma, via M. Colonna, n. 27;

Comune di Ardea (Roma), non costituito in giudizio;

nei confronti

Comune di Aprilia (LT), non costituito in giudizio;

per l'annullamento e/o la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, Roma, Sezione Prima *Quater*, n. 10541/2022 del 25 luglio 2022, resa tra le parti e non notificata.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Regione Lazio;

Viste la memoria della Regione Lazio e la memoria di replica dell'appellante;

Viste l'ordinanza collegiale n. 1524/2024 del 15 febbraio 2024 e la memoria e la documentazione depositate dall'appellante in ottemperanza alla stessa;

Vista l'istanza della Regione Lazio di passaggio della causa in decisione;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 28 maggio 2024 il Cons. Pietro De Berardinis e udito per la società appellante l'avv. Francesco Fonderico;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue:

FATTO

Con il ricorso in epigrafe la Paguro S.r.l. unip. ("Paguro" o "Società") ha proposto appello avverso la sentenza del T.A.R. Lazio Roma, Sez. I-*quater*, n. 10541/2022 del 25 luglio 2022, chiedendone la riforma.

La sentenza appellata ha respinto il ricorso proposto dalla Paguro per ottenere l'annullamento della determinazione della Regione Lazio del 10 aprile 2018, la quale ha disposto la liquidazione del diritto di uso civico di pascolo in favore della collettività residente in Ardea (Roma) gravante su un fondo sito nel Comune di Aprilia (LT) di proprietà della medesima Paguro con contestuale affrancazione del canone di natura enfiteutica, ma per effetto dell'entrata in vigore della l. n. 168/2017 sui domini collettivi ha mantenuto il vincolo paesaggistico sul predetto fondo.

Il primo giudice ha altresì respinto la domanda di risarcimento del danno da

ritardo presentata dalla Società ricorrente.

Nell'appello la Società ha contestato l'*iter* argomentativo e le statuizioni della sentenza di prime cure, deducendo i seguenti motivi:

- 1) sulla disapplicazione da parte del T.A.R. della l.r. n. 24/1998 nel testo *pro tempore* vigente, *error in iudicando*, violazione e/o falsa applicazione dell'art. 142 del d.lgs. n. 42/2004, dell'art. 3 della l. n. 168/2017, dell'art. 11 della l.r. n. 24/1998, degli artt. 1, 2 e 2-*bis* della l. n. 241/1990, violazione dei principi del legittimo affidamento e del *tempus regit actum*, eccesso di potere sotto diversi profili e, in particolare, per travisamento, contraddittorietà, illogicità, difetto di istruttoria e di motivazione, sviamento, poiché il T.A.R. sarebbe incorso in errore nell'applicazione alla fattispecie per cui è causa dei principi "*tempus regit actum*" e del legittimo affidamento, con l'assoggettare la fattispecie stessa alla disciplina statale sopravvenuta (la l. n. 168/2017). Avrebbe inoltre errato nel consentire alla P.A. di disapplicare la normativa regionale di cui alla l.r. n. 24/1998;
- 2) sull'azione di risarcimento dei danni proposta in primo grado, *error in iudicando*, violazione e/o falsa applicazione dell'art. 3 della l. n. 168/2017 e dell'art. 11 della l.r. n. 24/1998, violazione degli artt.1, 2 e 2-*bis* della l. n. 241/1990, violazione dei principi del legittimo affidamento e del *tempus regit actum*, eccesso potere sotto diversi profili e, in particolare, per travisamento, contraddittorietà, illogicità, difetto di istruttoria e di motivazione, sviamento, poiché la sentenza di prime cure avrebbe errato nel respingere altresì la domanda presentata in subordine dalla Paguro per il risarcimento del danno causato dal ritardo con cui le Amministrazioni appellate avrebbero concluso il procedimento di liquidazione degli usi civici;
- 3) sull'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 6, della l. n. 168/2017 dedotta nel ricorso, *error in iudicando*, violazione e/o falsa applicazione degli

artt. 3 e 97 Cost., in quanto la ricorrente aveva, in ulteriore subordine, sollevato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 6, della l. n. 168/2017 per la mancata previsione di una disciplina transitoria che escludesse dall'applicazione della nuova legge i procedimenti che avrebbero dovuto essere conclusi alla data della sua entrata in vigore, ma il T.A.R. avrebbe disatteso la questione senza avvedersi dell'irragionevolezza di una legge sopravvenuta che non ha escluso la sua applicabilità a vicende – come quella della Paguro – esaurite sostanzialmente al momento della sua entrata in vigore e che avrebbero dovuto esserlo anche dal lato formale senza il ritardo della P.A. nella conclusione del procedimento.

La Società ha quindi chiesto, in accoglimento delle domande svolte in primo grado:

- a) l'annullamento della determinazione regionale impugnata;
- b) in subordine, la declaratoria dell'illegittimità del ritardo con cui la determinazione gravata è stata adottata e, per l'effetto, la condanna delle Amministrazioni convenute al risarcimento del danno da essa patito a causa di tale ritardo;
- c) in ulteriore subordine, la rimessione alla Corte costituzionale della questione di legittimità dell'art. 3, comma 6, della l. n. 168/2017, nella parte in cui prevede il mantenimento del vincolo paesaggistico anche successivamente alla liquidazione del diritto di uso civico e all'avvenuto pagamento del diritto di affrancazione, per contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost..

Si è costituita in giudizio la Regione Lazio, depositando successivamente memoria e contestando la fondatezza nel merito delle censure dell'appellante.

Il Comune di Ardea (Roma) e quello di Aprilia (LT), sebbene evocati in giudizio, non si sono costituiti nello stesso.

La Società ha depositato una memoria di replica, ribattendo alle eccezioni di

controparte e insistendo per l'integrale accoglimento delle conclusioni già rassegnate.

All'esito dell'udienza pubblica del 6 febbraio 2024 il Collegio, avendo rilevato *ex officio*, ai sensi dell'art. 73, comma 3, c.p.a., la questione della possibile tardività della domanda di risarcimento del danno proposta in primo grado dalla Società e reiterata in sede di appello e avendo rilevato, altresì, che su detta questione era mancato un contraddittorio tra le parti (attesa la non comparsa di queste ultime all'udienza), con ordinanza n. 1524/2024 del 15 febbraio 2024 ha assegnato alle parti stesse un termine di trenta giorni per presentare memorie vertenti sulla citata questione, rinviando l'ulteriore trattazione della causa all'udienza del 28 maggio 2024.

Entro il termine assegnato la Società ha depositato una memoria intesa a dimostrare la tempestività dell'azione di risarcimento del danno, con la documentazione a supporto di tale assunto, insistendo per l'integrale accoglimento delle conclusioni già rassegnate. La Regione Lazio non ha invece fornito riscontro alla suindicata ordinanza, limitandosi a depositare, in vista dell'udienza pubblica, un'istanza di passaggio della causa in decisione senza previa discussione orale.

All'udienza pubblica del 28 maggio 2024 è comparso il difensore della Società appellante, il quale si è riportato agli scritti difensivi e ha insistito per l'accoglimento dell'appello. Di seguito il Collegio ha trattenuto la causa in decisione.

DIRITTO

Viene in decisione l'appello della Paguro S.r.l. contro la sentenza del T.A.R. Lazio, Roma, Sez. I-*quater*, che ha respinto il ricorso della Società volto ad ottenere: a) l'annullamento del provvedimento della Regione Lazio che ha disposto la liquidazione degli usi civici gravanti sul fondo della stessa Paguro,

ma in virtù dell'entrata in vigore, *medio tempore*, della l. n. 168/2017 sui domini collettivi ha mantenuto il vincolo paesaggistico sul predetto fondo; b) in subordine, il risarcimento del danno derivante dal ritardo nella conclusione del suddetto procedimento di liquidazione (danno consistito nell'assoggettamento del fondo della Società alla disciplina sopravvenuta di cui alla l. n. 168/2017, meno favorevole della precedente normativa); c) in ulteriore subordine, la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 6, della l. n. 168/2017.

Nel ricorso al T.A.R. la Paguro aveva lamentato, innanzitutto, che alla vicenda per cui è causa avrebbe dovuto applicarsi l'art. 11 della l.r. n. 24/1998, in base al quale la liquidazione degli usi civici estingue l'uso civico ed anche il conseguente vincolo paesistico: tale disciplina regionale è stata modificata, infatti, solo dalla l.r. n. 14/2021, che ha recepito i principi della legge statale n. 168/2017. Nel senso ora visto avrebbero deposto anche i principi di affidamento e "*tempus regit actum*", in base ai quali la normativa sopravvenuta di cui alla l. n. 168/2017 non avrebbe potuto incidere su situazioni ormai sostanzialmente esaurite, non potendosi far ricadere sul privato gli effetti pregiudizievoli del ritardo della P.A. nella conclusione del procedimento di liquidazione.

In subordine, nel caso in cui si fosse ritenuta applicabile alla fattispecie la normativa sopravvenuta di cui alla l. n. 168/2017, la ricorrente aveva sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 6, della l. n. 168 stessa per la mancata previsione di una disciplina transitoria che escludesse dall'ambito applicativo della nuova legge i procedimenti che avrebbero dovuto essere conclusi alla data della sua entrata in vigore.

Il T.A.R. ha disatteso le censure, osservando in via generale che le norme coeve all'istanza proposta da un privato non possono reputarsi cristallizzate

fino alla determinazione conclusiva sulla predetta istanza. Il principio “*tempus regit actum*”, infatti, impone che l’Amministrazione debba tenere conto delle modifiche normative intervenute durante l’*iter* procedimentale: per l’effetto, la legittimità di un provvedimento adottato al termine di un procedimento ad istanza di parte va valutata con riferimento alle norme vigenti al tempo dell’adozione del provvedimento finale e non a quello della presentazione dell’istanza, con il corollario che, finché la P.A. non abbia approvato il provvedimento definitivo, il privato richiedente è titolare di una mera aspettativa.

Nel caso di specie, l’art. 3, comma 6, della l. 20 novembre 2017, n. 168, ha stabilito che il vincolo paesaggistico sulle zone gravate da usi civici (che garantisce l’interesse della collettività generale alla conservazione degli usi civici ai fini della salvaguardia dell’ambiente e del paesaggio) è mantenuto sulle terre anche in caso di liquidazione degli usi civici. Trattandosi di norma introdotta nelle more del procedimento, la Regione, con la determinazione impugnata, ne ha tenuto conto e ha disapplicato la previsione difforme di cui all’art. 11 della l.r. n. 24/1998, vigente al tempo della presentazione della domanda, che non contemplava il mantenimento del vincolo.

Sottolinea il T.A.R. che, nell’applicare la disciplina statale sopravvenuta, la Regione ha recepito un principio destinato a prevalere su disposizioni contrastanti in quanto espressione dell’esercizio della potestà legislativa esclusiva statale in materia di paesaggio: infatti, ai sensi dell’art. 142, comma 1, lett. *b*), del d.lgs. n. 42/2004 i territori gravati da usi civici rientrano tra le zone vincolate *ex lege* sotto il profilo paesistico e la materia della conservazione ambientale e paesaggistica spetta, in base all’art. 117, comma 2, lett. *s*), Cost., alla cura esclusiva dello Stato.

Né vale in contrario l’inciso della determinazione impugnata, secondo cui per

i procedimenti *in itinere* “*restano ferme le disposizioni regionali previgenti*”, poiché tale inciso fa salve le norme regionali in vigore compatibili con il nuovo assetto degli usi civici di natura essenzialmente procedimentale (*i.e.* la l.r. n. 1/1986).

Il T.A.R. ha poi respinto la questione di legittimità costituzionale della l. n. 168/2017, osservando che la mancata previsione di un regime transitorio non costituisce motivo di incostituzionalità, trattandosi di una scelta del Legislatore e della prudente valutazione dello stesso in ragione del contenuto delle norme e della certezza dei rapporti. Nel caso di specie, non si ravvisano i profili di irragionevolezza e di violazione dei principi costituzionali di uguaglianza e imparzialità della P.A., dedotti dalla parte ricorrente: infatti, nel giudizio di ragionevolezza legislativa si inserisce l'accertamento dell'eventuale incidenza della scelta legislativa sull'affidamento dell'interessato a non subire peggioramenti rispetto alla condizione maturata sotto la normativa previgente, ma nella vicenda in esame, come già detto, il richiedente, fino all'adozione del provvedimento definitivo, è titolare di una mera aspettativa. Inoltre, il T.A.R. richiama indirizzo per il quale, ove il Legislatore non abbia previsto un regime transitorio, la P.A. deve applicare i principi generali in materia di successione di norme e di perfezionamento del procedimento amministrativo.

Il primo giudice ha, infine, respinto la domanda di risarcimento del danno cagionato dal ritardo della P.A. nell'adottare il provvedimento di liquidazione e dalla conseguente applicazione della normativa sopravvenuta, rilevando come la Paguro non avesse né fornito la prova del danno, né dimostrato di avere avviato alcun procedimento per il conseguimento di un bene sostanziale.

Il preteso danno collegato alla persistenza del vincolo paesaggistico non può – ad avviso del primo giudice – costituire un danno risarcibile, trattandosi di una qualità oggettiva del fondo, che comporta solo la sua preventiva sottoposizione a procedura autorizzativa. Né sussiste la prova della condotta

inerte o tardiva della P.A. e della colpa della stessa P.A., non essendo neppure precisato quale sarebbe l'Amministrazione responsabile, la Regione o i Comuni.

La sentenza conclude da ultimo ricordando l'insegnamento per cui il danno da ritardo della P.A. nella conclusione del procedimento amministrativo può essere ridotto o escluso ove emerga che lo stesso sarebbe stato evitabile dal privato con l'attivazione degli appositi rimedi processuali avverso il c.d. silenzio inadempimento (art. 30, comma 3, c.p.a.).

Con il primo motivo di appello, come già accennato, la Paguro contesta la reiezione della domanda – formulata in via principale – di annullamento della determinazione regionale impugnata, in quanto a suo dire il T.A.R. non avrebbe fatto corretta applicazione, nella fattispecie in esame, dei principi del “*tempus regit actum*” e del legittimo affidamento.

Le regole generali, per cui le norme coeve alla domanda del privato non si “cristallizzano” fino alla determinazione conclusiva e il privato è titolare non di una situazione consolidata, bensì di una mera aspettativa fino all'adozione della succitata determinazione, sarebbero infatti suscettibili di eccezioni in relazione alle peculiarità del caso concreto. E nella vicenda in esame rileverebbe la struttura del procedimento di affrancazione dagli usi civici, la quale prevede, con la liquidazione del controvalore economico dell'uso civico, il pagamento solutorio (ove la quantificazione non sia stata contestata) prima dell'adozione del provvedimento di affrancazione: andrebbe, quindi, escluso che il richiedente, una volta effettuato il pagamento, sia titolare di una mera aspettativa priva di tutela avverso eventuali sopravvenienze di fatto e di diritto e ciò tanto più varrebbe nel caso di specie, in cui il provvedimento finale sarebbe stato adottato, nonostante plurimi solleciti, in grave e non scusabile ritardo rispetto al termine di legge.

D'altra parte, la contraddittorietà del provvedimento impugnato emergerebbe proprio dall'inciso in cui lo stesso fa salve, per i procedimenti iniziati ed in via di definizione prima dell'entrata in vigore della l. n. 168/2017, le disposizioni regionali previgenti, di tal ch  il T.A.R. sarebbe incorso in errore nel valutare la portata di detto inciso: questo concernerebbe proprio il procedimento per cui   causa, giunto alla fase del pagamento solutorio molti mesi prima dell'entrata in vigore della nuova disciplina statale.

La Societ  lamenta, inoltre, che il primo giudice avrebbe errato nel riconoscere alla P.A. il potere di disapplicare la normativa primaria regionale (la l. n. 24/1998, che in caso di affrancazione dagli usi civici contemplava l'estinzione altres  del vincolo paesaggistico), perch  ritenuto difforme rispetto alla normativa primaria statale (la sopravvenuta l. n. 168/2017, che prevede invece la conservazione del vincolo), in forza della prevalenza di quest'ultima.

Infatti, il predetto potere di disapplicazione non esisterebbe, spettando esso alla P.A. solo a fronte di disposizioni eurounitarie di diretta e immediata applicazione, ma non per porre rimedio ad eventuali antinomie tra fonti primarie dell'ordinamento nazionale, statali e regionali, i cui rapporti sono regolati dalla Costituzione (che richiede il formale annullamento della disposizione incostituzionale da parte del Giudice delle leggi).

Nel caso di specie, aggiunge l'appellante, la legge regionale vigente sia all'epoca della presentazione dell'istanza di affrancazione, sia al tempo in cui il relativo procedimento avrebbe dovuto concludersi, sia al momento in cui esso si   tardivamente concluso (art. 11 della l.r. n. 24/1998), stabiliva che alla liquidazione dell'uso civico si accompagnasse l'estinzione del vincolo paesaggistico: questa sarebbe stata la disciplina che la P.A. avrebbe dovuto applicare, tanto pi  che la stessa sarebbe stata anche confermata dall'approvazione nel 2021 del Piano Territoriale Paesistico Regionale (previa

intesa con lo Stato), il quale avrebbe tenuto ferma l'estinzione del vincolo paesaggistico contestualmente alla liquidazione dell'uso civico.

L'inesistenza di un potere di disapplicare la l.r. n. 24/1998 sarebbe vieppiù confermata dal fatto che la Regione Lazio ha poi ritenuto necessario adeguare la propria normativa a quella contenuta nella l. n. 168/2017, intervenendo con l.r. n. 14/2021, il che non sarebbe stato necessario, ove vi fosse stata la possibilità di una disapplicazione della disciplina anteriore.

Da ultimo, la necessità che nel caso di specie alla liquidazione degli usi civici gravanti sul fondo della Società si accompagnasse l'estinzione del vincolo paesaggistico, emerge anche dalla circostanza che il provvedimento conclusivo è stato adottato tardivamente e che, per regola generale, non si possono addossare al privato gli effetti negativi del ritardo dell'Amministrazione. Non varrebbe in contrario invocare, come ha fatto la sentenza appellata, i principi generali in tema di successione di norme e di perfezionamento del procedimento, poiché questi subirebbero deroghe quando – come nella vicenda in discorso, alla luce del pagamento solutorio effettuato dalla Società – alcuni degli effetti giuridici (prodromici) si siano già prodotti prima dell'adozione del provvedimento finale (il quale, pertanto, sarebbe ormai vincolato nell'*an*, nel *quid* e nel *quomodo*, oltre che nel *quando*).

Le doglianze ora riferite, pur suggestive, non possono essere condivise.

Correttamente la Regione Lazio e il T.A.R. (che ha condiviso l'indirizzo regionale) hanno escluso l'applicabilità alla fattispecie in esame della l.r. n. 24/1998 e l'hanno ricondotta, invece, all'ambito applicativo della l. n. 168/2017, in base al principio "*tempus regit actum*", secondo cui la P.A. è tenuta ad applicare la normativa in vigore al momento dell'adozione del provvedimento definitivo, anche se sopravvenuta, e non già – salvo che espresse norme statuiscono diversamente – quella in vigore al momento

dell'avvio del procedimento (cfr., *ex multis*, C.d.S., Sez. IV, 4 settembre 2012, nn. 4669 e 4670).

Invero, per la costante giurisprudenza “*nei procedimenti amministrativi la corretta applicazione del principio tempus regit actum comporta che la pubblica amministrazione deve considerare anche le modifiche normative intervenute durante il procedimento, non potendo considerare l'assetto normativo cristallizzato in via definitiva alla data dell'atto che vi ha dato avvio. Ne consegue che la legittimità del provvedimento adottato al termine di un procedimento avviato ad istanza di parte deve essere valutata con riferimento alla disciplina vigente al tempo in cui è stato adottato il provvedimento finale, e non al tempo della presentazione della domanda da parte del privato, dovendo ogni atto del procedimento amministrativo essere regolato dalla legge del tempo in cui è emanato in dipendenza della circostanza che lo jus superveniens reca sempre una diversa valutazione degli interessi pubblici. Il succitato principio si completa con il presupposto di diritto secondo cui, fintantoché l'amministrazione non ha approvato il provvedimento definitivo, il privato richiedente non è titolare di una situazione sostanziale consolidata meritevole di tutela sotto il profilo del legittimo affidamento, ma di una mera aspettativa*” (così C.d.S., Sez. IV, 24 ottobre 2022, n. 9045; nello stesso senso C.d.S., Sez. II, 18 dicembre 2023, n. 10920; id., 4 gennaio 2023, n. 127; Sez. IV, 8 maggio 2023, n. 4596; id., 16 novembre 2020, n. 7052; Sez. III, 29 aprile 2019, n. 2768; Sez. V, 18 marzo 2019, n. 1733; id., 10 aprile 2018, n. 2171).

Come affermato di recente da questa Sezione con sentenza n. 10344/2023 del 30 novembre 2023, il principio “*tempus regit actum*”, essendo riferibile a ciascun segmento del procedimento, fa escludere che la data di presentazione dell'istanza ad opera del richiedente possa valere come spartiacque. “*La legittimità del provvedimento amministrativo finale, in linea generale, deve essere accertata con riferimento alla normativa vigente al momento della sua adozione, in ossequio al principio tempus regit actum, e non già al momento dell'avvio del procedimento secondo*

il principio tempus regit actionem, sviluppato essenzialmente con riferimento alle procedure concorsuali «in itinere» a tutela dell'affidamento dei concorrenti allo svolgimento della procedura secondo i requisiti ed i criteri fissati nel bando.

[...]

Ne consegue che “la corretta applicazione del principio tempus regit actum comporta che l'Amministrazione debba tener conto anche delle modifiche normative intervenute durante l'iter procedimentale, non potendo al contrario considerare l'assetto “cristallizzato” una volta per tutte alla data dell'atto che vi ha dato avvio” (cfr., ex plurimis Cons. Stato, sez. IV, 8 maggio 2023, n. 4596).

La pronuncia in commento conclude evidenziando che “*tali conclusioni restano ferme anche laddove l'Amministrazione non avesse rispettato il termine finale di conclusione del procedimento, poiché essa conserva comunque il potere di provvedere anche dopo lo spirare di tale termine finale, sicché le modifiche normative intervenute prima della formale adozione del provvedimento finale debbono essere osservate, proprio in adesione al principio del tempus regit actum; invero, l'Amministrazione è tenuta ad applicare la normativa vigente al momento della propria decisione, anche laddove la stessa giunga in ritardo rispetto al termine di conclusione del procedimento, rispetto al quale l'interessato trova apposito sistema di tutela nel rito del silenzio*”.

Dunque, nel caso di specie la circostanza che la P.A. abbia concluso in ritardo il procedimento non vale ai fini di escludere l'applicazione dello *ius superveniens*, rappresentato dalla l. n. 168/2017, la suddetta normativa sopravvenuta dovendo applicarsi in ragione del principio “*tempus regit actum*”: il ritardo della P.A. nel provvedere rileva semmai (come si vedrà *infra*) ai fini dell'accertamento della responsabilità della stessa P.A. per i danni conseguenti a tale ritardo, tenuto conto dell'articolazione peculiare del procedimento in esame e della produzione di effetti prodromici connessi a singole fasi di esso, ma non rileva in punto di legittimità della determinazione impugnata, nella

parte in cui ha mantenuto il vincolo paesaggistico sul fondo di proprietà della Paguro, con conseguente infondatezza della doglianza dell'appellante.

Altrettanto infondata è poi la doglianza concernente la pretesa disapplicazione della l.r. n. 24/1998, nonostante fosse ancora vigente al tempo dell'adozione della determinazione impugnata: infatti, con l'entrata in vigore della l. n. 168/2017, la disciplina dell'art. 11 della l.r. n. 24/1998, contemplante l'estinzione del vincolo paesaggistico in uno con la liquidazione degli usi civici, non poteva più essere applicata, essendo la stessa "cedevole" rispetto alla difforme disciplina introdotta dalla legge statale sopravvenuta, in ossequio al principio di cedevolezza delle norme regionali di fronte alle norme di principio che siano fissate dallo Stato nella stessa materia (cfr. Cass. civ., Sez. lav., 27 marzo 2012, n. 4895; id., 3 giugno 2011, n. 12131; C.d.S., A.P., 7 aprile 2008, n. 2).

Tale principio di cedevolezza comporta che, nel momento in cui il Legislatore nazionale interviene in una materia rimessa alla potestà legislativa concorrente di Stato e Regione, ai sensi del novellato art. 117 Cost., con disposizioni che hanno carattere di principi fondamentali della materia, devono ritenersi, per ciò stesso, venute meno le norme delle Regioni a statuto ordinario con esse confliggenti: fino all'adeguamento delle Regioni a statuto ordinario alle norme di principio statali, le norme aventi portata di principi fondamentali sono destinate a prevalere sulle prime.

Tale conclusione è rafforzata dalla l. 5 maggio 2003, n. 131 (c.d. La Loggia), recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale n. 3/2001, che all'art. 1, comma 2, il quale contiene la disciplina transitoria relativa alle normative regionali vigenti in materie appartenenti alla legislazione esclusiva statale, prevede l'ultrattività di dette normative regionali solo fino al sopravvenire delle norme statali in proposito

(con salvezza degli effetti di eventuali pronunce della Corte costituzionale). Poiché anche la determinazione di principi fondamentali nelle materie di legislazione regionale concorrente risulta “riservata alla legislazione dello Stato”, può coerentemente concludersi nel senso suindicato della “cedevolezza” delle norme regionali di fronte alle norme di principio fissate dalla legge statale sopravvenuta nella stessa materia, non essendo poi rilevante, per quanto qui interessa, stabilire se tale “cedevolezza” comporti l’abrogazione *sic et simpliciter* delle norme regionali, come sostiene l’Adunanza Plenaria con la citata decisione n. 2/2008, richiamando gli artt. 9, primo comma, e 10, primo comma, della l. 10 febbraio 1953, n. 62, ovvero, come afferma un altro orientamento, un’insanabile incompatibilità, che si risolve con la provvisoria prevalenza della legislazione statale nelle more dell’adeguamento della legislazione regionale.

Va da sé, peraltro, che la tesi dell’abrogazione sostenuta dalla Plenaria – la quale, come appena detto, rinviene solide basi nel diritto positivo – rende vani qualsiasi discorso e qualsiasi contestazione circa una presunta “disapplicazione” della normativa regionale incompatibile.

Orbene, nel caso di specie non può dubitarsi della natura di norma di principio della disposizione (art. 3, comma 6, ultimo periodo) della l. n. 168/2017 sui domini collettivi, che, innovando la disciplina preesistente, ha previsto il mantenimento del vincolo paesaggistico sui terreni gravati da usi civici in caso di liquidazione dei suddetti usi: ciò, atteso che lo stesso art. 3, comma 6, al primo periodo, ha precisato che l’imposizione del vincolo paesaggistico sulle zone gravate da usi civici ha la finalità di garantire “*l’interesse della collettività generale alla conservazione degli usi civici per contribuire alla salvaguardia dell’ambiente e del paesaggio*”, con un implicito richiamo, pertanto, al principio fondamentale di cui all’art. 9 Cost.: ne consegue che correttamente la Regione

Lazio ha applicato alla fattispecie riguardante il fondo della Società appellante la disciplina sopravvenuta di cui all'ora visto art. 3, comma 6, ult. periodo.

Con riguardo, infine, ai dubbi di legittimità costituzionale della l. n. 168/2017, per l'assenza di una disciplina transitoria che escludesse dall'applicazione della nuova disciplina almeno i procedimenti già instaurati prima della sua entrata in vigore (com'è accaduto nel caso in esame), formulati nel terzo motivo di appello, il Collegio ritiene che i predetti dubbi non abbiano ragion d'essere, alla luce delle esaustive e puntuali considerazioni svolte sul punto dalla sentenza appellata, alle quali si fa integrale rinvio: esse, infatti, resistono alle critiche formulate sul punto nel gravame.

In argomento può aggiungersi che la scelta di non prevedere una disciplina transitoria rientra nella discrezionalità del Legislatore, il quale ha voluto sin da subito l'applicazione del nuovo regime, senza graduazioni, e che tale scelta non è irragionevole, tenuto conto di quanto lo stesso Legislatore ha detto al già citato art. 3, comma 6, primo periodo, della l. n. 168/2017, in ordine alle finalità a cui assolve l'apposizione del vincolo paesaggistico sui terreni gravati da usi civici: finalità che, come si è visto, hanno indotto il Legislatore a contemplare il mantenimento del vincolo pur quando il terreno venga affrancato dai suddetti usi civici.

In conclusione, pertanto, sia il primo, sia il terzo motivo di appello sono infondati, con il corollario che la sentenza appellata, nella parte in cui ha respinto la domanda demolitoria, disattendendo i motivi del ricorso di primo grado volti a far valere l'illegittimità della determinazione regionale impugnata, deve essere confermata.

Residua il secondo motivo di appello, a mezzo del quale la Paguro ripropone la domanda risarcitoria già presentata in primo grado e anch'essa respinta dal T.A.R., criticando la sentenza appellata per il suo mancato accoglimento.

Lamenta invero l'appellante che, al contrario di quanto afferma la sentenza, essa avrebbe illustrato tutti i presupposti per il riconoscimento della pretesa risarcitoria e cioè:

a) la consistenza del danno, atteso che il permanere del vincolo paesaggistico imporrebbe alla Società il compimento di adempimenti amministrativi ulteriori rispetto a quelli ordinari per lo svolgimento di qualsiasi attività sui terreni di sua proprietà, con la conseguente diminuzione di valore dei terreni stessi. Ciò tenuto conto che la Paguro aveva presentato alla Regione un'istanza di autorizzazione per la realizzazione di una discarica e quindi un'istanza di autorizzazione alla bonifica dei terreni ed alla realizzazione di una discarica, ambedue respinte anche in ragione della presenza del succitato vincolo paesaggistico;

b) il nesso di causalità tra il comportamento della P.A. e il danno subito, poiché, se la P.A. avesse concluso il procedimento con la tempestiva adozione del provvedimento di liquidazione degli usi civici, questo sarebbe stato emanato quando ancora la l. n. 168/2017 non era entrata in vigore e perciò oltre all'uso civico si sarebbe estinto anche il vincolo paesaggistico;

c) il ritardo colpevole in cui sarebbe incorsa la P.A. nell'adozione del provvedimento di liquidazione, poiché la ricorrente avrebbe trasmesso plurimi solleciti al Comune di Ardea e alla Regione Lazio per la definizione del procedimento, ignorati dalle Amministrazioni, le quali non avrebbero mai indicato alcuna ragione giustificativa del grave ritardo nella conclusione del procedimento.

Il T.A.R. ha poi affermato l'irrisarcibilità del danno per essere il vincolo paesaggistico una "qualità oggettiva del fondo", ma – lamenta l'appellante – non avrebbe considerato che detta definizione si riferisce ai vincoli paesaggistici derivanti da caratteristiche naturali dei fondi sui quali sono

apposti, mentre nel caso di specie il vincolo sarebbe conseguenza esclusiva e diretta dell'uso civico gravante sul fondo, cioè di un peso avente una funzione economico-sociale, che ben potrebbe venir meno con il procedimento di liquidazione (come avveniva anteriormente alla l. n. 168/2017).

Da ultimo, sarebbe erroneo il richiamo della sentenza appellata al concorso del comportamento della Paguro, che non avrebbe azionato i rimedi previsti dall'ordinamento contro l'inerzia della P.A., quale fattore che implicherebbe la riduzione o l'esclusione del risarcimento, poiché l'appellante avrebbe in più occasioni diffidato le Amministrazioni competenti a perfezionare l'iter procedimentale. Peraltro, l'adozione in data 10 aprile 2018 della determinazione impugnata sarebbe avvenuta entro il termine annuale decorrente dall'ultimo adempimento procedimentale (il versamento, in data 5 maggio 2017, del canone di affrancazione), sicché, non essendo stato superato il termine di proposizione *ex artt.* 31 e 117 c.p.a. dell'azione avverso il silenzio della P.A., al privato non potrebbe rimproverarsi nessuna negligenza colpevole nell'esercizio dei propri diritti.

La doglianza è fondata, nei termini che si vanno di seguito ad esporre.

Va premesso sul punto che, come già ricordato, il Collegio ha rilevato d'ufficio, ai sensi dell'art. 73, comma 3, c.p.a., la questione della possibile tardività della domanda di risarcimento del danno, per i dubbi sul rispetto del termine decadenziale di centoventi giorni previsto dall'art. 30, comma 4, ult. periodo, c.p.a. (a tenor del quale il suddetto termine "*inizia comunque a decorrere dopo un anno dalla scadenza del termine per provvedere*"). Il Collegio ha rilevato altresì che sull'ora vista questione di tardività era mancato un contraddittorio tra le parti, non essendo tale questione rinvenibile nelle difese della Regione e non essendosi potuto stimolare sulla stessa il contraddittorio nella pubblica udienza del 6 febbraio 2024, vista la non comparsa delle parti a quest'ultima.

Per l'effetto, con ordinanza n. 1524/2024 del 15 febbraio 2024 il Collegio ha assegnato alle parti un termine per presentare memorie vertenti sulla menzionata questione di diritto. Entro detto termine la Regione non ha prodotto alcuno scritto, mentre l'appellante ha depositato una memoria, corredata della pertinente documentazione, in cui ha dato conto in maniera convincente della tempestività dell'azione risarcitoria proposta, alla luce della tempistica del procedimento di liquidazione.

Di conseguenza il Collegio ritiene superati i dubbi prospettati nell'ordinanza n. 1524/2024 cit. circa l'eventuale tardività della domanda di risarcimento dei danni.

Nel merito, al contrario di quanto ritenuto dal T.A.R. debbono ritenersi sussistenti i presupposti per l'accoglimento della suddetta domanda, a cominciare dal ritardo dell'Amministrazione procedente – individuata nella Regione Lazio, la quale ha infatti adottato la determinazione finale – nel portare a compimento il procedimento di liquidazione.

Nello specifico, detto procedimento ha preso avvio con l'istanza della Paguro del 22 novembre 2016, in pari data acquisita al protocollo della Regione (v. all.ti alla nota regionale del 18 gennaio 2017, all. 3 al ricorso di primo grado) e si è concluso con la determinazione della Regione Lazio del 10 aprile 2018 (registrata al protocollo l'11 aprile) che ha disposto la richiesta liquidazione, mantenendo però il vincolo paesaggistico sull'area. Tale provvedimento è dunque intervento a distanza di diciassette mesi circa dall'instaurazione del procedimento, nonché a distanza di quasi un anno dal pagamento, ad opera della Società, del canone di affrancazione, che la Paguro ha effettuato in favore del Comune di Ardea, quale Ente esponenziale della collettività titolare del predetto uso civico (pascolo), in data 5 maggio 2017.

La determinazione regionale impugnata, emanata dalla Direzione Regionale

Agricoltura e Sviluppo Rurale, Caccia e Pesca, dà conto della seguente scansione procedimentale: in data 6 febbraio 2017 è pervenuta alla predetta Direzione la proposta di liquidazione degli usi civici di pascolo, gravanti in favore della collettività residente del Comune di Ardea (RM) sui terreni della Società, siti nel Comune di Aprilia (LT); detta proposta è stata trasmessa al Comune di Ardea in data 24 febbraio 2017 al fine di procedere alla pubblicazione dei relativi atti istruttori all'Albo pretorio ai sensi dell'art. 15 del r.d. n. 332/1928 (regolamento di esecuzione della l. n. 1766/1927 sul riordino degli usi civici).

La pubblicazione degli atti, ai fini della presentazione di eventuali opposizioni, ha avuto luogo dal 28 febbraio al 30 marzo 2017; in data 10 maggio 2017 il Comune di Ardea ha formulato un'opposizione alla proposta di liquidazione, che, però, è risultata irricevibile per tardività, in quanto presentata al di fuori del suvvisto periodo di affissione degli atti istruttori all'Albo pretorio comunale. Nel frattempo la Paguro aveva provveduto a versare la somma indicata nella proposta di liquidazione quale capitale di affrancazione, ai fini della contestuale affrancazione del canone di natura enfiteutica *ex* art. 33 del r.d. n. 332/1928 (come si è visto, tale versamento è avvenuto il 5 maggio 2017).

Terminata l'affissione, in data 26 maggio 2017 il Comune di Ardea ha provveduto a restituire alla citata Direzione Regionale gli atti istruttori relativi alla proposta di liquidazione.

Successivamente è entrata in vigore la l. 20 novembre 2017, n. 168, in tema di domini collettivi, che ha comportato, in caso di liquidazione degli usi civici, il mantenimento del vincolo paesaggistico di cui all'art. 142, comma 1, lett. *b*), del d.lgs. n. 42/2004. Per conseguenza, la determinazione regionale del 10 aprile 2018 ha disposto la liquidazione del diritto di pascolo gravante in favore

della collettività residente nel Comune di Ardea sui terreni di proprietà della Paguro, mantenendo, però, sugli stessi il vincolo paesaggistico.

In riscontro all'ordinanza n. 1524/2024 cit. la Società appellante ha depositato documentazione della Regione da cui emerge che per il procedimento in esame le disposizioni regionali (regolamento n. 1 del 6 settembre 2002) *ratione temporis* applicabili alla fattispecie hanno previsto un termine di durata di complessivi n. 180 giorni, salvo il caso di opposizione alla proposta di liquidazione (che, però, nel caso di specie, come si è visto, non è stata considerata dalla Regione perché presentata tardivamente dal Comune di Ardea). Detto termine si articola nelle varie fasi in cui è suddiviso il procedimento di liquidazione, prevedendo: n. 10 giorni a partire dalla ricezione dell'istanza di liquidazione per la fase di invio dell'istanza al perito demaniale competente territorialmente, il quale, verificata la sussistenza delle condizioni di legge, determina il canone enfiteutico annuo e il relativo capitale di affrancazione in favore dell'Ente esponenziale della collettività titolare dei diritti; n. 120 giorni a decorrere dalla ricezione del progetto redatto dal perito demaniale per la fase dell'invio della proposta di liquidazione, previo esame istruttorio, al suddetto Ente per la pubblicazione all'Albo pretorio e la notificazione ai soggetti interessati; n. 50 giorni a decorrere dalla restituzione degli atti istruttori da parte dell'Ente in questione per l'ulteriore verifica della documentazione e, in caso di assenza di opposizioni, l'adozione del provvedimento di liquidazione.

Alla stregua di tale scansione procedimentale, seguendo i termini per le singole fasi individuati dalla stessa Regione Lazio, nel caso di specie, in cui non vi erano opposizioni esaminabili nel merito vista la tardività dell'unico atto di opposizione proposto, il procedimento avrebbe dovuto concludersi entro n. 180 giorni dalla presentazione dell'istanza di liquidazione degli usi

civici, avvenuta il 22 novembre 2016, e dunque entro la data del 21 maggio 2017.

Sul punto il Collegio ritiene infatti che, poiché il predetto termine è stabilito in giorni, lo stesso debba essere computato, ai sensi dell'art. 155, primo comma, c.p.c., *ex numeratione dierum* (C.d.S., A.P., 3 settembre 2022, n. 11), essendo il sistema di computo *ex nominatione dierum* (previsto dall'art. 155, secondo comma c.p.c. e che nel caso *de quo* porterebbe a individuare la scadenza del citato termine di n. 180 giorni alla data del 22 maggio 2017) relativo ai termini mensili o annuali (Cass. civ., Sez. Trib., 11 agosto 2020, n. 16916).

Al più, considerando la restituzione degli atti alla Regione da parte del Comune di Ardea in data 26 maggio 2017, il procedimento *de quo* si sarebbe dovuto concludere, secondo la suindicata scansione procedimentale, entro n. 50 giorni da tale data, cioè entro il 15 luglio 2017.

È perciò evidente il notevole ritardo in cui è incorsa la Regione Lazio nell'adottare il provvedimento finale solamente in data 10 aprile 2018, a distanza di circa undici mesi dal termine di conclusione del procedimento stabilito dalla medesima Regione, nonché a distanza sempre di circa undici mesi dalla restituzione degli atti da parte del Comune di Ardea in data 26 maggio 2017. Né la determinazione regionale menziona alcuna causa giustificativa di detto ritardo, indicando essa solo la presentazione tardiva di un atto di opposizione ad opera del Comune di Ardea, che però, come si è visto, proprio perché tardiva non è stata presa in considerazione dalla Direzione Regionale competente, e dando atto dell'intervenuto versamento (in data 5 maggio 2017) del capitale di affrancazione ad opera della Paguro.

Com'è noto, per giurisprudenza granitica, ai fini del risarcimento del danno da ritardo relativo ad un interesse legittimo pretensivo (qual è nel caso di specie quello della Società a ottenere, in uno con la liquidazione dell'uso civico,

l'estinzione del vincolo paesaggistico), non basta il mero ritardo della P.A. nel provvedere – di cui si è data sopra la dimostrazione – ma è necessaria la dimostrazione della spettanza definitiva del bene della vita collegato a tale interesse (cfr., tra le più recenti, C.d.S., Sez. IV, 16 aprile 2024, n. 3446; id., 17 agosto 2023, n. 7797; Sez. III, 15 gennaio 2024, n. 514; Sez. VI, 4 gennaio 2022, n. 31).

Più in generale, la giurisprudenza ha evidenziato che *“il danno da ritardo risarcibile non può essere presunto juris et de jure, quale effetto automatico del semplice scorrere del tempo, ma è necessaria la verifica della sussistenza dei presupposti di carattere soggettivo (dolo o colpa del danneggiante) e oggettivo (ingiustizia del danno, nesso causale, prova del pregiudizio subito), richiesti dalla menzionata norma codicistica per fondare la responsabilità ex art. 2043 c.c. (sulla natura aquiliana del danno da ritardo, si veda Consiglio di Stato, a.p., sentenza 23 aprile 2021, n. 7); del pari, si è raggiunta una piena concordanza di opinioni, in giurisprudenza, nell'affermare che sul piano delle conseguenze, il fatto lesivo deve essere collegato da un nesso da causalità ai pregiudizi patrimoniali o non patrimoniali lamentati; dal punto di vista dell'onere probatorio, il mero superamento del termine per la conclusione del procedimento non integra, inoltre, piena prova del danno.*

È stato affermato, in proposito, che ricorre la necessità che, ai fini dell'affermazione della responsabilità dell'Amministrazione per il ritardo e, più in generale, per la cattiva gestione del procedimento, il danneggiato provi:

- i. la violazione dei termini procedurali;*
- ii. il dolo o la colpa dell'Amministrazione procedente;*
- iii. il danno ingiusto, inteso come lesione dell'interesse legittimo al rispetto dei predetti termini;*
- iv. il nesso di causalità materiale o strutturale;*
- v. sul piano delle conseguenze, poi, il fatto lesivo deve essere collegato da un nesso di causalità ai pregiudizi patrimoniali o non patrimoniali lamentati”* (così C.d.S., Sez. IV, 12 aprile

2024, n. 3375, che richiama le sentenze della medesima Sez. IV, 12 novembre 2015, n. 5143 e della Sez. V, 4 agosto 2015, n. 3854; v. altresì C.d.S., Sez. VII, 11 dicembre 2023, n. 10664).

Orbene, nella fattispecie per cui è causa tutti i presupposti sopra elencati esistono, poiché, oltre alla già ricordata violazione macroscopica del termine di conclusione del procedimento, deve ritenersi comprovata la colpa della P.A. e in particolare della Regione Lazio, che ricevuti gli atti istruttori dal Comune di Ardea il 26 maggio 2017, ha atteso inspiegabilmente fino all'aprile dell'anno successivo per l'adozione del provvedimento finale.

Sussistono anche il danno ingiusto e il nesso di causalità, poiché la novella normativa di cui alla l. n. 168/2017, dalla quale è dipeso il pregiudizio lamentato dalla Paguro, è entrata in vigore il 13 dicembre 2017, cosicché, ove la Regione avesse adottato la determinazione finale nel lasso di tempo tra il 26 maggio e il 13 dicembre 2017, a istruttoria procedimentale ormai completa, alla fattispecie avrebbe dovuto applicarsi la disciplina dell'art. 11, comma 2, lett. d), della l.r. 6 luglio 1998, n. 24, la quale, nella versione antecedente alla l. n. 168/2017, considerava beni paesistici *“le terre private gravate da usi civici a favore della popolazione locale fino a quando non sia intervenuta la liquidazione di cui agli articoli 5 e seguenti della l. n. 1766-1927”* e aggiungeva che *“in tal caso la liquidazione estingue l'uso civico ed il conseguente vincolo paesistico”*: quest'ultimo inciso era stato inserito dall'art. 8, comma 1, della l.r. 9 dicembre 2004, n. 18.

La successiva l.r. n. 14/2021 ha poi modificato l'art. 11, comma 2, lett. d), cit., stabilendo che, ove intervenga la liquidazione, questa *“estingue l'uso civico ma non estingue il vincolo paesistico ai sensi dell'articolo 3, comma 6, della legge 20 novembre 2017, n. 168 (Norme in materia di domini collettivi)”*.

Per quanto riguarda l'accertamento preliminare della sussistenza, in capo alla Società appellante, di un interesse giuridico meritevole di tutela, leso dalla

condotta di tardiva conclusione del procedimento da parte della P.A., si è visto poc'anzi che, secondo la giurisprudenza espressasi in tema di rapporti tra il principio *tempus regit actum* e lo *ius superveniens*, fino all'adozione del provvedimento finale da parte della P.A., il privato istante è titolare non di una situazione sostanziale consolidata tutelabile sotto il profilo del legittimo affidamento, ma di una mera aspettativa (C.d.S., Sez. IV, n. 9045/2022, cit.).

Il Collegio ritiene, nondimeno, che nel caso di specie tale indirizzo giurisprudenziale debba essere temperato con le condivisibili argomentazioni svolte dalla Paguro, lì dove questa ha evidenziato nell'appello:

I) che giammai si potrebbero addossare al privato le conseguenze negative del ritardo della P.A. nel provvedere;

II) che nel caso di specie il procedimento si articola in fasi autonome e sufficientemente definite, le quali comportano la produzione di effetti giuridici prodromici.

Sotto questo aspetto, in particolare, il procedimento prevede, a seguito dell'istanza di liquidazione, l'effettuazione di un'istruttoria sulla quantificazione del controvalore economico dell'uso civico (da corrispondere all'Ente esponenziale della collettività titolare dell'uso civico) e, ove la quantificazione non sia contestata né dal richiedente, né dal citato Ente beneficiario, un pagamento solutorio prima dell'adozione del provvedimento finale. In un simile contesto – sottolinea giustamente la Paguro – è da escludere che la posizione del richiedente, una volta effettuato il pagamento, possa ridursi ad una mera aspettativa di fatto, priva di tutela, quando ormai il provvedimento finale appare come un atto vincolato nell'*an*, nel *quid* e nel *quomodo*, oltre che nel *quando*.

Vero è che la Società ha espresso le suesposte argomentazioni a sostegno della censura di erroneità della sentenza appellata per non avere questa accolto il

motivo di ricorso relativo all'assoggettamento della vicenda per cui è causa alla disciplina dell'art. 11 della l.r. n. 24/1998, e che si è dimostrata più sopra l'infondatezza di detta censura. Nondimeno, le argomentazioni stesse conservano valore con riferimento alla pretesa risarcitoria formulata dalla Paguro, giacché concorrono a dimostrare che la Società vantava, nel caso di specie, una vera e propria posizione soggettiva tutelabile, almeno a far data dall'effettuazione, da parte sua, del pagamento solutorio in data 5 maggio 2017, ingiustamente lesa dal ritardo dell'Amministrazione regionale nel provvedere.

Non convincono, invece, le argomentazioni svolte dal T.A.R. per dimostrare l'assenza dei presupposti per la risarcibilità del c.d. danno da ritardo.

Non persuadono, anzitutto, le affermazioni che la Società non avrebbe fornito la prova del danno, né avrebbe dimostrato di avere avviato alcun procedimento per il conseguimento di un bene sostanziale, e che il pregiudizio collegato al solo vincolo paesaggistico non sarebbe risarcibile, trattandosi di una qualità oggettiva del fondo, che comporta solo la preventiva sottoposizione ad un procedimento di autorizzazione.

In contrario, tuttavia, si osserva che è un dato di comune esperienza (strumento applicabile anche al processo amministrativo: C.d.S., Sez. VI, 25 maggio 2020, n. 3304; id., 16 marzo 2005, n. 1096; Sez. V, 5 giugno 2018, n. 3382; id., 1° agosto 2016, n. 3445) quello per cui un conto è il valore di un fondo senza vincolo paesistico (quale sarebbe stato quello della Paguro se il procedimento di liquidazione degli usi civici si fosse concluso prima dell'entrata in vigore della l. n. 168/2017), altra cosa è il valore del fondo stesso gravato dal vincolo paesistico, che indubbiamente incide sulla commerciabilità del terreno e quindi sul suo valore di scambio, in disparte il valore d'uso.

D'altro lato la Società ha lamentato un danno patrimoniale consistente sia nel diminuito valore dei terreni in conseguenza della limitazione delle facoltà dominicali cagionata dal permanere del vincolo paesaggistico, sia nella limitazione di tali facoltà dominicali, in sé e per sé considerata, con riguardo, dunque, al valore d'uso del fondo, che patirebbe anch'esso un ingiusto pregiudizio. Per questo verso, ha lamentato l'impossibilità di sfruttare l'immobile per lo svolgimento di un'attività economica (la realizzazione e la gestione di una discarica), stante il rifiuto opposto dalla P.A. in ragione, tra l'altro, proprio dell'esistenza del vincolo paesaggistico (su tale punto v. però *infra*).

La Paguro ha inoltre allegato il danno patrimoniale conseguente alle spese sostenute e in specie alle spese di acquisto del terreno e a quelle di affrancazione e almeno per queste ultime il pregiudizio è indiscutibile, avendo il ritardo della P.A. nel provvedere sostanzialmente vanificato il pagamento, da parte della Società, di € 43.752,00 per l'affrancazione dei terreni.

Il danno patrimoniale, quindi, indubbiamente sussiste sul piano dell'*an*, ferma restando l'esigenza di delinearne con esattezza il *quantum*.

A questo proposito, venendo al profilo del nesso causale, non può sostenersi che l'omessa attivazione da parte del privato dei rimedi avverso l'inerzia della P.A. e in particolare del c.d. rito del silenzio *ex artt. 31 e 117 c.p.a.* sia idonea a recidere il nesso di causalità tra la condotta inerte della P.A. e l'evento dannoso, ai sensi dell'art. 1227, secondo comma, c.c., secondo il noto insegnamento dell'Adunanza Plenaria di questo Consiglio n. 3 del 23 marzo 2011, tenuto conto che:

a) alla data di adozione del provvedimento finale (10 aprile 2018), il termine per l'attivazione del rimedio *ex artt. 31 e 117 c.p.a.* (un anno dalla scadenza del termine di conclusione del procedimento, che come si è visto in questo caso

scadeva il 21 maggio 2017) non era decorso e quindi la Paguro era ancora nei termini per azionare il suddetto rimedio;

b) la Società ha tempestivamente adempiuto agli obblighi posti a suo carico e in specie all'obbligo di versare al Comune di Ardea il canone di affrancazione, pari ad € 43.752,00, effettuando il pagamento il 5 maggio 2017. Si osserva al riguardo che la documentazione restituita dal Comune di Ardea alla Regione Lazio in data 26 maggio 2017 (all. 3 della Regione nel giudizio di primo grado) comprende anche i bollettini attestanti l'avvenuto accredito del canone di affrancazione in favore del medesimo Comune, sicché almeno da tale data la Direzione Regionale competente ad adottare il provvedimento finale era a conoscenza dell'adempimento da parte della Società richiedente degli obblighi su di essa gravanti e, stante la completezza del quadro istruttorio, si trovava in condizione di poter provvedere senza indugi sull'istanza di liquidazione.

Ad avviso del Collegio, la mancata attivazione dei rimedi procedurali o processuali, al pari delle ragioni che sorreggano il mancato esperimento di questi, non è idonea in sé a precludere la pretesa risarcitoria, ma integra un elemento di valutazione che può concorrere, con altri, alla definizione della responsabilità (C.d.S., A.P., 23 aprile 2021, n. 7; Sez. IV, 31 ottobre 2022, n. 9421).

In altre parole, il mancato esperimento da parte dell'appellante del c.d. rito del silenzio rileva ai fini della mitigazione del danno, ai sensi dell'art. 30, comma 3, c.p.a. (cfr., *ex multis*, C.d.S., Sez. V, 16 maggio 2024, n. 4343; id., 15 marzo 2021, n. 2174; id., 2 febbraio 2021, n. 962; Sez. IV, 4 dicembre 2020, n. 7699) e dunque sul piano del *quantum debeatur* (v. *infra*).

Ancora, relativamente all'irrisarcibilità del danno connesso alla persistenza del vincolo paesaggistico, trattandosi di una "qualità oggettiva del fondo", si osserva in contrario che il citato vincolo non può configurarsi come una

“qualità oggettiva” dei terreni, non essendo legato al pregio naturalistico degli stessi, tale da comportare l’apposizione del vincolo, ma è su di essi costituito (e mantenuto) *ex lege*: ciò, tanto che la normativa previgente ne contemplava l’estinzione in caso di liquidazione degli usi civici, il che sarebbe stato impensabile (o avrebbe esposto detta normativa a dubbi di costituzionalità per contrasto con l’art. 9 Cost.) ove si fosse trattato di una “qualità oggettiva”.

Neppure convince, infine, l’obiezione della sentenza di prime cure, secondo cui nel caso di specie non sarebbe stata individuata l’Amministrazione responsabile del ritardo: è evidente, infatti, che dal momento che Autorità procedente era la Regione Lazio e il provvedimento finale era di competenza della Regione stessa (precisamente: della Direzione Regionale Agricoltura e Sviluppo Rurale, Caccia e Pesca), la responsabilità non può che ricadere sull’Amministrazione regionale.

Vero è che il Comune di Ardea ha restituito la documentazione attinente alla proposta di liquidazione in una data (26 maggio 2017) posteriore al decorso del termine di conclusione del procedimento (21 maggio 2017), tuttavia, da un lato il predetto Comune si è mantenuto all’interno del termine di n. 120 giorni previsto per la fase procedimentale di sua competenza (pubblicazione della proposta); dall’altro lato, dalla succitata restituzione, avvenuta il 26 maggio 2017, sono trascorsi molti mesi fino all’entrata in vigore della nuova disciplina dettata dalla l. n. 168/2017 (13 dicembre 2017) e la Regione Lazio, stante la completezza del quadro istruttorio ed espletate le ultime necessarie verifiche, avrebbe dovuto concludere il procedimento con l’adozione del provvedimento finale in tempi rapidi dalla restituzione degli atti e in ogni caso, come già visto, entro cinquanta giorni dalla restituzione stessa, dunque ben prima dello spirare dell’ora visto ampio arco temporale. Di tal ché, la responsabilità per il danno va attribuita, sotto il profilo causale, interamente

alla Regione, mentre nessun concorso di responsabilità può essere ascritto al Comune di Ardea, anch'esso evocato in giudizio.

In conclusione, pertanto, la domanda di risarcimento è fondata e da accogliere, con il corollario che la sentenza appellata deve essere riformata nel capo in cui l'ha invece respinta e che l'accoglimento di detta domanda comporta la condanna della Regione Lazio, quale Amministrazione responsabile, a risarcire il c.d. danno da ritardo subito dall'appellante.

Tenuto conto delle voci di danno di cui la Società ha chiesto il risarcimento, la domanda va accolta ai sensi dell'art. 34, comma 4, c.p.a., ponendo a carico dell'Amministrazione regionale l'obbligo di offrire alla Società appellante:

I) l'importo di € 43.752,00 a titolo di danno emergente, corrispondente all'importo che la Paguro ha corrisposto al Comune di Ardea quale capitale di affrancazione, per le spese sopportate invano dalla stessa al fine di ottenere che il fondo di sua proprietà fosse libero da pesi;

II) un ulteriore importo a titolo di lucro cessante consistente nella differenza tra il valore commerciale di un fondo analogo senza vincolo e il valore di detto fondo con il vincolo, calcolata sulla base dei valori OMI per i terreni analoghi situati nella zona interessata.

La somma complessiva spettante alla Società va abbattuta del 20% per la mancata proposizione da parte di questa dei rimedi previsti dall'ordinamento contro l'inerzia della P.A., in tal senso operando la "mitigazione" *ex art. 1227 c.c.* sopra esposta.

L'offerta della somma ora indicata dovrà essere effettuata dalla Regione entro un termine che si reputa congruo (art. 34, comma 4, c.p.a.) fissare in sessanta (60) giorni a far data dalla comunicazione o, se anteriore, dalla notifica della presente decisione, con l'avvertenza che, ove la P.A. non adempia, o la sua offerta non sia accettata dall'appellante, questa potrà, sempre ai sensi dell'art.

34, comma 4, c.p.a., agire in ottemperanza, per chiedere la determinazione della somma dovuta.

In questa sede non può essere liquidata, invece, alcuna somma alla Paguro a titolo di risarcimento del danno per la perdita della *chance* di svolgere sul terreno in esame l'attività economica per cui è stata presentata alla Regione istanza di autorizzazione, che la P.A. ha respinto (realizzazione e gestione di una discarica), poiché, a tacere di ogni altra considerazione, è la stessa ricorrente ad aver affermato che il diniego di autorizzazione si basa su una pluralità di motivazioni e non solo sulla persistenza del vincolo paesaggistico. Pertanto, la declaratoria della responsabilità della P.A. per il danno derivante da tale diniego presuppone il previo accertamento dell'illegittimità del provvedimento negativo e, in specie, di tutte le motivazioni in cui lo stesso si articola, e non solo di quella attinente al menzionato vincolo.

In altre parole, detta voce di danno non può essere ricondotta al danno da ritardo di cui si discute in questa sede, non essendo essa conseguenza immediata e diretta, *ex artt.* 1223 e 2056 c.c., del ritardo colpevole della P.A. nella conclusione del procedimento (cfr. C.d.S. A.P. n. 7/2021, cit.), ma essendo mediata dall'attività provvedimentale della P.A., tant'è vero che la fattispecie va piuttosto configurata in termini di responsabilità da provvedimento illegittimo (sui cui elementi cfr., *ex multis*, C.d.S., Sez. VI, 30 novembre 2023, n. 10340; Sez. IV, 4 aprile 2023, n. 3485; id., 29 aprile 2022, n. 3408; Sez. III, 29 gennaio 2020, n. 732), estranea come tale al presente giudizio.

La fondatezza solo parziale dell'appello, limitata alla domanda risarcitoria, e quindi la soccombenza reciproca delle parti comportano la compensazione integrale tra le stesse delle spese del doppio grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale – Sezione Settima (VII), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto:

- lo respinge nella parte avente a oggetto l'impugnazione dei capi della sentenza appellata che hanno respinto la domanda di annullamento del provvedimento gravato, nonché la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 6, della l. n. 168/2017;
- lo accoglie nella parte contenente l'impugnazione del capo della sentenza appellata che ha respinto la domanda di risarcimento del danno da ritardo formulata dalla ricorrente e per l'effetto, in parziale riforma della sentenza stessa, accoglie tale domanda e condanna la Regione Lazio al risarcimento del danno ai sensi dell'art. 34, comma 4, c.p.a., nei termini specificati in motivazione.

Compensa le spese del doppio grado del giudizio.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del giorno 28 maggio 2024, con l'intervento dei magistrati:

Fabio Taormina, Presidente

Massimiliano Noccelli, Consigliere

Pietro De Berardinis, Consigliere, Estensore

Marco Morgantini, Consigliere

Rosaria Maria Castorina, Consigliere

L'ESTENSORE
Pietro De Berardinis

IL PRESIDENTE
Fabio Taormina

IL SEGRETARIO